

**УДК 351.851**

**ЗАСТРОЖНІКОВА Ірина Володимирівна**

канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф.

публічного управління, адміністрування та права

Таврійського держ. агротехнолог. ун-ту ім. Д. Моторного,

м. Мелітополь

## **СТВОРЕННЯ ОПОРНИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

Розглядаються сучасні проблеми функціонування шкільних мереж в Україні. Акцентується на малокомплектності, браку вчителів та нижчому показнику балів за результатами зовнішнього незалежного оцінювання у школах сільських об'єднаних територіальних громад. Вивчаються думки респондентів об'єднаної територіальної громади Мелітопольського району Запорізької області щодо оптимізації шкільної мережі. Визначається, що здебільшого шкільну мережу потрібно оптимізувати шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Ефективне формування мережі шкіл прямо пропорційно впливатиме на якість освіти та раціональне використання коштів місцевого бюджету.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, опорна школа, оптимізація, шкільна мережа.

ZASTROZHNIKOVA Iryna

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration, Administration and Law, Taurida State Agrotechnological University named after Dmitry Motorny; Melitopol

## **ESTABLISHING SUPPORT EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITES**

Modern problems of functioning of school networks in Ukraine are considered. Emphasis is placed on low skills, teacher shortages and lower scores on school results in rural united territorial communities. The opinions of the respondents of the united territorial community of the Melitopol district of Zaporizhzhia region on the optimization of the school network are examined. Based on the survey and critical analysis of the problem, it is determined that in most cases, the school network needs to be optimized. By closing down the understaffed schools with the transportation of children to other nearby schools.

Key words: united territorial community, supporting school, optimization, school network.

**Постановка проблеми.** Відомо, що ситуація з наповненістю шкіл різна в українських містах та селах. У великих містах школи стали переповненими і брак місць створив попит на відкриття нових закладів. Натомість у малих містах та селах, із яких емігрувала більша частина молоді, школи спорожніли. Так, у 2013 р. середня кількість учнів у сільських школах становила 107, у міських школах – 427. До того ж сільські учні мали нижчі бали зовнішнього незалежного оцінювання – це пояснюється як соціально-економічним статусом мешканців сіл, так і нижчою якістю освіти в сільських школах. У селах бракує молодих спеціалістів, включаючи вчителів. Як наслідок, сільським школам важко заповнити вакансії, і в багатьох випадках учитель змушений викладати предмети поза його спеціалізацією. Проблема з невеликою кількістю учнів та браком кваліфікованих спеціалістів у малих містах та селах має вирішуватися за допомогою оптимізації мережі шкільних закладів, а саме створення опорних шкіл поряд із закриттям або зниженням ступеня малокомплектних.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі створення опорних закладів освіти присвятили свої праці чимало вітчизняних науковців, серед яких: Д. М. Савчук, Н. І. Клокар, Л. М. Марусіна. Незважаючи на високий інтерес вчених до вказаної теми, вона потребує подальшого вивчення із акцентом на конкретні позитивні приклади створення опорних шкіл у громадах. Попередні дослідження створення опорних шкіл мали більше теоретичний характер, не була проаналізована думка зацікавлених осіб щодо оптимізації шкільної мережі. Тому ми провели таке дослідження й надали його у цій науковій роботі.

**Мета статті** – проаналізувати та обґрунтувати доцільність створення опорних шкіл в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ).

**Викладення основного матеріалу.** З поступом децентралізації відповідальність за розвиток загальної середньої освіти повністю переходить до ОТГ. А оскільки до завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади Україна буде повністю охоплена об'єднаними громадами, усі заклади загальної середньої освіти перебуватимуть у власності та повному управлінні громад.

Ефективне формування мережі шкіл прямо пропорційно впливатиме на якість освіти та раціональне використання коштів місцевого бюджету. Крім того, швидкі темпи урбанізації породили величезну кількість малокомплектних шкіл у селах та селищах країни. Відповідно, сьогодні більше ніж половина загальноосвітніх шкіл області заповнені лише наполовину їх фактичної потужності і ця ситуація не зміниться на краще. Динаміка набору учнів до першого класу свідчить про те, що кількість дітей, які підуть у перший клас, зменшиться на 19 % до 2024 р. Також варто вказати, що 119 шкіл мають прогнозовану до 2023 – 2024 навчального року середню наповненість першого класу менше ніж 5 учнів. Отже, кількість малокомплектних шкіл збільшуватиметься з кожним роком.

Міністерка освіти і науки Ганна Новосад переконана, що опорні школи повинні бути в кожній ОТГ, адже школи, де навчаються менш як 100 дітей, дають об'єктивно погану якість освіти. Особливо така ситуація має місце саме в сільських ОТГ, як зазначено вище.

Пріоритетність розвитку сільських територіальних громад в Україні зумовлюється винятковою значущістю виробництва продукції сільського господарства та продовольства в життєдіяльності людини, потребою відродження

селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Найгострішими проблемами на селі залишаються відсутність мотивації до праці, безробіття, бідність та трудова міграція [1].

Для подолання вищевикресленої проблеми на початку 2019 р. в Україні прийнято закон, у якому зафіксовано, що вступники, які мають бажання працювати в сільській місцевості, уперше зможуть скористатися правом першочергового зарахування на бюджет. Наразі це право поширюється на майбутніх лікарів та вчителів, що оберуть навчання за спеціальностями галузей знань 01 «Освіта/Педагогіка» і 22 «Охорона здоров'я». За даними Міністерства освіти і науки України, право першочергового вступу отримають ті, хто попередньо пройде конкурс та укладе угоду на відпрацювання в селі або селищі міського типу не менше ніж 3 роки. На наш погляд, дія цього закону допоможе поліпшити якісний склад учителів сільських ОТГ [2].

У багатьох селах, які найбільше постраждали від скорочення населення та переїзду молоді в міста, школи спорожніли до тієї міри, що не кожен клас мав хоча б 5 учнів. Проблема з невеликою кількістю учнів у малих містах та селах буде вирішуватись за допомогою оптимізації мережі шкільних закладів.

У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами» затверджено формулу розподілу освітньої субвенції. У ній розрахункова наповнюваність класів для районів і ОТГ становить 10 учнів [4].

Це, звісно, не означає, що на учнів у менших класах держава не виділятиме гроші, кошти виділятимуться, проте, якщо учнів у класі буде менше ніж 10, цих коштів за формулою не вистачатиме на зарплату вчителя, іноді навіть на мінімальне навантаження. Місцева влада за рішенням своїх депутатів може або самостійно дофінансовувати такі класи чи школи, або ж оптимізувати мережу шляхом створення опорного навчального закладу. З економічного боку вигідніше закривати або понижувати ступінь малокомплектних шкіл, проте, на наш погляд, такі рішення місцева влада має приймати дуже виважено, залежно від конкретної ситуації у тій чи іншій ОТГ та від її фінансової спроможності. Природно, що питання оптимізації шкільної мережі є нелегким для громад.

Ми провели опитування приблизно 400 жителів ОТГ Мелітопольського району Запорізької області. У результаті встановлено, що респонденти, інтереси яких безпосередньо пов'язані зі шкільною освітою, поділяються за своїми переконаннями на 3 великі групи:

1. Місцева влада, яка усвідомила, що освітня мережа територіальної громади не є ефективною з економічної точки зору, бажає скоротити видатки на утримання закладів середньої освіти і, як правило, має підтримати ідею Міністерства освіти і науки України про створення опорної школи. Проте не всі представники влади у громадах, незважаючи на пораховану економію коштів у майбутньому, готові одразу на великі витрати, пов'язані із закупівлею транспорту для підвезення дітей, ремонтом доріг та будівлі опорної школи. Саме це гальмує процес оптимізації шкільної мережі з боку влади.

2. Учителі, які не бажають втратити робочі місця та працювати на певній відстані від дому. До цієї групи можна віднести певну частину батьків – приблизно 30 %, які не бажають відпускати дітей на навчання до іншого села, селища або міста.

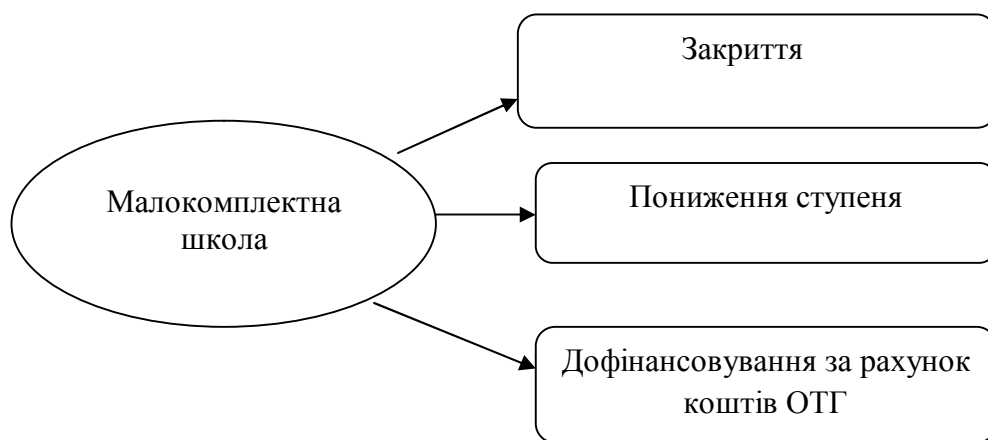
3. Учні, які бажають мати доступ до гуртків, секцій та клубів за інтересами, до організованих культурно-масових заходів, а в подальшому отримати гарну освіту, та, нарешті, навчатися у повному класі зі стандартною кількістю учнів. Цю групу доповнює також «свідома» група батьків, які хочуть, щоб їх діти отримали якісну середню освіту у гарному, відремонтованому навчальному закладі, яка в подальшому дозволить отримати високий бал зовнішнього незалежного оцінювання та вступити до престижного закладу вищої освіти, отримати перспективну професію та, врешті-решт, гарну роботу.

З огляду на проведені опитування вважаємо, що створення опорних шкіл є необхідним. Проте рішення про закриття малокомплектних шкіл має бути дуже виваженим.

У деяких випадках питання закриття школи є цілком очевидним. Так, в одному із сіл Новобогданівської ОТГ Запорізької області у 2019 р. закрито одноступеневу школу, оскільки за станом на 1 вересня 2019 р. у школі навчалася лише 5 дітей та працювало 2 вчителі. Зараз діти підвозяться до сучасної опорної школи у селі Новобогданівка, а вчителі успішно працевлаштовані у цій самій школі. Економічний і соціальний ефекти в цьому випадку є очевидними. Проте є школи, у яких навчається

набагато більша кількість дітей, але класи є малокомплектними та працює багато вчителів, більша частина з яких, можливо, втратить роботу після закриття школи. У такому випадку місцева влада має прийняти рішення за одним із сценаріїв (рисунок).

Вважаємо, що в більшості випадків шкільну мережу все ж таки потрібно оптимізувати шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Громади можуть також створювати опорні школи (зазвичай велика школа в адміністративному центрі громади) після закриття там недостатньо укомплектованих шкіл [3].



#### **Можливі сценарії розвитку подій із малокомплектною школою**

За станом на 1 жовтня 2019 р. в Україні утворено понад 800 опорних шкіл. На думку Міністерства освіти і науки України, для того щоб опорна школа була в кожній ОТГ, кількість таких закладів має зрости вдвічі. При цьому концентрація ресурсів та найкращих учителів в одному місці спрощує доступ до якісної освіти для сільських дітей. Природно, що питання оптимізації шкільної мережі є нелегким для громад. Але шукати спільні рішення та компроміси між керівництвом громади та громадянами на місцях легше.

Так, відділ освіти Баранівської ОТГ (Житомирська область) провів аналіз шкільної мережі за різними показниками: кількість учнів та дітей дошкільного віку; приріст населення в останні роки; відстань між школами; стан доріг між населеними пунктами; середні витрати на одного учня в кожній зі шкіл тощо. За підсумками проведеного аналізу вирішено закрити дві школи з п'ятнадцяти в громаді. У кожному селі, де заклади підлягали закриттю, відділ освіти провів громадські слухання для всіх

зацікавлених сторін. Керівництву ОТГ вдалося переконати вчителів та батьків в економічній доцільності закриття цих шкіл – адже ОТГ обіцяла забезпечити перевезення школярів автобусами та працевлаштувати вчителів із закритих шкіл [3].

За усі вищевказані оптимізаційні процеси відповідає комплексна реформа середньої освіти, що була ініційована у 2014 р., але набула чіткої форми лише у вересні 2017 р. після прийняття нового Закону України «Про освіту». Реформа покликана втілити в життя концепцію «Нова українська школа» шляхом зміни структури середньої освіти, впровадження дитиноцентричного підходу до навчання, а також зміни розподілу повноважень в управлінні освітою та направлення ресурсів з центрального уряду до громад.

**Висновки.** Отже, ми проаналізували сучасний стан розвитку освітньої мережі і встановили, що закриття або пониження ступеня малокомплектних шкіл в ОТГ є економічно та соціально доцільним кроком. Створення опорних шкіл – це шлях до скорочення видатків громад на найбільш витратну статтю громадських бюджетів – середню освіту, а також шлях до отримання учнями більш якісної освіти. На наш погляд, фінансовий аспект децентралізації освітньої системи в Україні є основним, адже далеко не всі громади наразі є спроможними. Головною метою ОТГ є скорочення витрат на утримання закладів освіти і водночас поліпшення якості освітніх послуг. Для цього в Україні активно створюються опорні школи. Проблема з невеликою кількістю учнів у малих містах та селах буде вирішуватися за допомогою такої оптимізації мережі шкільних закладів.

Враховуючи важливість середньої освіти для повноцінного розвитку суспільства, тема оптимізації шкільної мережі, створення опорних шкіл має вивчатися і в подальшому. Наступні наукові розвідки повинні бути спрямовані на аналіз уже оптимізованих освітніх мереж, врахування їх помилок та позитивних аспектів. Аналізувати, зокрема, потрібно економічний та соціальний ефекти від створення опорної школи в конкретній ОТГ.

### **Список використаних джерел**

1. Застрожніков А. Г., Застрожнікова І. В. Державна підтримка інфраструктури села, як передумова сталого розвитку сільського господарства країни. *Зб. наук. пр.*

*Таврій. держ. агротехнолог. ун-ту (економічні науки) / за ред. М. Ф. Кропивка. Мелітополь: Люкс, 2016. №1. С.148 – 152.*

2. Застрожнікова І. В. Державне регулювання підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад вищими навчальними закладами України. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.* Харків: Магістр, 2019. Вип. 1(55). С. 150 – 154.

3. Самохін І. Освіта в руках громад. URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/detsentralizatsiia>.

4. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1088. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF>.

#### **List of references**

1. Zastrozhnikov A. H., Zastrozhnikova I. V. Derzhavna pidtrymka infrastruktury sela, yak peredumova staloho rozvytku silskoho hospodarstva krainy. *Zb. nauk. pr. Tavrii. derzh. ahrotekhnoloh. un-tu (ekonomichni nauky) / za red. M. F. Kropyvka. Melitopol: Liuks, 2016. № 1. S.148 – 152 [in Ukrainian].*

2. Zastrozhnikova I. V. Derzhavne rehuliuвання pidhotovky kadriv dlia obiednanykh terytorialnykh hromad vyshchymy navchalnymy zakladamy Ukrainy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. Kharkiv: Mahistr, 2019. Vyp. 1(55). S. 150 – 154 [in Ukrainian].*

3. Samokhin I. Osvita v rukakh hromad. URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/detsentralizatsiia> [in Ukrainian].

4. Pro zatverdzhennia formuly rozpodilu osvitnoi subventsii mizh mistsevymy biudzhetaamy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 hrud. 2017 r. № 1088. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].

*Надійшла до редколегії 12.12.19*